

Rapport

de la Direction de la police et des affaires militaires
au Conseil-exécutif à l'intention du Grand Conseil

Musée historique de Berne Subvention du Fonds de loterie en faveur des coûts non couverts de la construction du Kubus/Titan (731 665 CHF)

1 Résumé

Le coût de construction du Kubus du Musée historique de Berne se solde par un découvert de 2 194 995 de francs. Depuis que le Musée historique de Berne a sollicité les trois organismes de soutien (canton, ville et commune bourgeoise de Berne) pour prendre en charge les coûts de construction non couverts, sa demande a fait l'objet d'un examen minutieux requérant beaucoup de travail. Un contrôle spécial a été effectué avant d'être lui-même révisé. L'examen a montré que le devis initial était en partie inexact et que le controlling du projet était inapproprié, notamment d'un point de vue financier. L'organisation du projet et la répartition des compétences des différents comités n'étaient pas assez définies. Par ailleurs, la condition selon laquelle le canton avait expressément exclu le renchérissement ainsi que d'autres coûts supplémentaires dans son arrêté concernant le subventionnement a été sous-estimée par les responsables du projet ou seulement remarquée sur le tard. Sur la base de ces résultats, le Musée historique de Berne a retiré sa demande initiale et déposé une nouvelle demande en juin 2011. Celle-ci remplit les exigences formulées dans le contrôle spécial et sa révision. Afin que le canton puisse prendre sa part en charge, soit un tiers des coûts non couverts (731 665 CHF), l'une des conditions de l'arrêté initial de 2005 sur le subventionnement doit être supprimée et une subvention supplémentaire promise.

2 Bases légales

- Loi du 4 mai 1993 sur les loteries (RSB 935.52), articles 37, alinéas 1 et 3, 38, alinéa 1, 44, alinéa 1, 46, alinéa 2, lettre a, et 48, alinéas 1, 3 et 4
- Ordonnance du 20 octobre 2004 sur les loteries (OL; RSB 935.520), articles 31, alinéa 2, 37, alinéa 1, et 38, alinéas 1 et 2

3 Description de l'affaire

3.1 Motifs

Le 22 février 2005, le Grand Conseil a approuvé une subvention de 7 156 517 francs pour l'extension Kubus/Titan du Musée historique de Berne. L'arrêté soulignait, dans les conditions, que ce montant constituait un plafond définitif, qui ne pouvait être dépassé: "Il n'est pas possible de tenir compte de coûts supplémentaires encourus pour des dépenses non prévisibles, des modifications de projet ou pour raison de renchérissement" (ch. 5.2 des conditions de l'ACE 3965 du 22 décembre 2004, adopté par le Grand Conseil le 22 février 2005).

Les travaux ont commencé en octobre 2006 et ont pris fin en septembre 2009. En février 2009, les prévisions ont montré qu'il fallait s'attendre à des coûts supplémentaires, que le projet ne pouvait plus absorber. Le 27 février 2009, le Musée historique de Berne a déposé une demande de prise en charge des coûts de construction non couverts aux trois responsables de la fondation, soit le canton, la ville et la commune bourgeoise de Berne, en invoquant uniquement le renchérissement. Les responsables n'ont pas accepté la raison avancée par le musée après avoir constaté des contradictions dans l'argumentation avancée et faute de transparence suffisante. Ils ont chargé une équipe de réviseurs de la ville et de la commune bourgeoise de Berne d'examiner le décompte de construction du Kubus. Une fois le rapport établi en septembre 2009, les trois responsables, sous la houlette de la ville de Berne, ont convoqué le Musée historique de Berne pour qu'il prenne position concernant les résultats des inspecteurs. Suite aux réponses écrites du musée à un grand nombre de questions supplémentaires, les responsables se sont déclarés, en mars 2010, satisfaits sur le fond quant aux réponses apportées. Ils ont alors envisagé de soumettre à leur organe financier respectif une demande de financement des coûts supplémentaires non couverts, sur présentation du décompte final, qui devait être vérifié par le service de révision du musée.

Dans le cadre d'une affaire à discuter en mars 2010, le Conseil-exécutif a décidé de charger le Contrôle des finances du canton de Berne de contrôler les résultats de l'examen du crédit de construction, c'est-à-dire de réviser le contrôle spécial. Cette révision a été bouclée le 30 juin 2010. A la lumière des résultats du contrôle spécial et de la révision, la Direction de la police et des affaires militaires a proposé au Musée historique de Berne en novembre 2010 de retirer la demande de février 2009, d'établir le décompte final définitif, de le faire vérifier par le service de révision et, sur cette base, de déposer une nouvelle demande; le canton l'a reçue, accompagnée de ses annexes, en date du 14 juin 2011.

3.2 Résultats des travaux de vérification

La discussion sur les raisons ayant entraîné les coûts supplémentaires a tourné sur les thèmes principaux décrits ci-après.

a) Renchérissement

Les experts impliqués dans l'examen du décompte de construction sont d'avis que l'hypothèse de renchérissement calculée dans le contrôle spécial de l'inspection des finances de la ville de Berne, soit 7,458 pour cent, était plausible. Pour la calculer, on a procédé à une estimation du renchérissement à partir de tous les postes de Code des frais de construction (CFC), sur la base des valeurs indexées, pour le plus grand nombre de postes CFC possible depuis l'établissement du devis jusqu'à l'échéance moyenne de paiement pour les catégories de travaux concernées. Le renchérissement global de 10,307 pour cent annoncé dans la première demande du Musée historique de Berne a ainsi été corrigé à la baisse. Sur le coût de construction initialement budgétisé, soit 25 838 000 de francs, le montant s'élève donc à 1 722 194 de francs. A cela s'ajoute le renchérissement d'entreprise avéré (bonification de renchérissement des entreprises selon les contrats d'entreprise pour l'augmentation des prix sur le matériel et les salaires) de 183 555 francs, soit un renchérissement total de 1 905 749 de francs.

b) Exactitude des coûts de 6 pour cent

Le devis a été établi avec une exactitude de six pour cent. Le rapport de février 2005 concernant l'arrêté du Grand Conseil mentionne que le Musée historique de Berne avait choisi une façon plus sûre de déterminer les coûts. Le Fonds de loterie accepte normalement une réserve de dix pour cent, notamment parce que le renchérissement est exclu dans les décisions de subvention. Le contrôle spécial souligne que dans ces conditions (retard du début des travaux, complexité de l'ouvrage, exclusion du renchérissement dans la décision de subvention du canton), il aurait dû être clair dès le début que l'exactitude des coûts ne pouvait pas être respectée. La situation du point de vue du Musée historique de Berne se présentait différemment: le don de deux millions de francs de la part de la fondation Abegg se faisait à la condition que la construction commence au plus tard fin 2005, ce qui ne permettait pas de retarder davantage le début des travaux. Ceux-ci ont finalement pu commencer en octobre 2006.

c) Exclusion du renchérissement dans la décision de subvention du canton

L'exclusion du renchérissement figure uniquement dans la décision de subvention du canton, non dans celles de la ville ni de la commune bourgeoise de Berne. Cette manière de procéder est inhabituelle dans les affaires de construction. Si le canton ou les pouvoirs publics construisent eux-mêmes, le renchérissement est en principe inclus. Etant donné qu'en l'occurrence le canton n'a pas construit lui-même et que les moyens viennent du Fonds de loterie, la condition du Fonds de loterie a été appliquée, selon laquelle la subvention promise constitue un plafond absolu et que les coûts supplémentaires ne peuvent en aucun cas être acceptés (art. 36 de la loi sur les loteries). La condition figure expressément dans l'arrêté. Le Musée historique de Berne en a pris connaissance au plus tard en juin 2005, lors de la notification de l'arrêté du Grand Conseil par la Direction de la police et des affaires militaires, après l'échéance du délai de référendum dont il n'a pas été fait usage. Il était de la responsabilité du requérant d'estimer les conséquences de cette condition et d'en tirer les conclusions nécessaires.

d) Nombreux transferts dans la gestion des coûts

La gestion des coûts affiche des transferts anormalement nombreux. Il s'agit là de transferts de postes CFC, de saisie de coûts supplémentaires ou de coûts inférieurs et de saisie ultérieure de postes initialement oubliés. Ces nombreux transferts laissent supposer que tous les points du devis n'ont pas été établis avec le soin nécessaire, rendant ainsi difficile la vue d'ensemble des coûts supplémentaires et des charges inférieures. Le Musée historique de Berne défend sa manière de gérer le crédit, qu'il estime adaptée à cette affaire complexe. C'est grâce à cette méthode qu'on a pu discerner les erreurs figurant dans le devis, qui n'ont toutefois pu être qu'en partie corrigées.

e) Séparation du crédit de construction et des coûts d'exploitation

On a constaté qu'en principe aucun coût d'exploitation ne grèverait le crédit de construction. Dans le décompte final, on a cependant procédé à de nouvelles imputations pour ce qui est des installations d'exploitation (CPC 3) par rapport au devis. Celles-ci manquaient dans le devis initial. Il s'agit d'éléments indispensables de l'infrastructure, telles que la vidéosurveillance des salles d'exposition ainsi que l'installation d'une alarme technique. La Ville de Berne a accepté dans une lettre de mars 2010, suite à des demandes répétées, l'argumentation du Musée historique de Berne et renonce à imputer ultérieurement sur le

compte d'exploitation les coûts qui n'ont été pris en compte qu'après coup dans le devis, étant donné qu'ils s'avèrent nécessaires.

f) Aménagement de la structure Kubus

L'aménagement de la nouvelle salle d'exposition temporaire et du dépôt a été intégralement financé en dehors du crédit de construction. Le coût global est de 1 510 220 francs, dont 584 709 francs financés par le biais du compte courant du Musée historique de Berne et le reste par des fonds de tiers.

g) Organisation du projet

L'organe suprême était la commission de surveillance, qui est aujourd'hui le conseil de fondation. La surveillance de la planification et de la réalisation du bâtiment incombaient à la commission de construction. Un contrôle des coûts était effectué chaque semestre. La commission de construction devait informer immédiatement la commission de surveillance concernant tout incident ayant des répercussions sur le caractère général, le coût global et le calendrier. Le chef de projet, un collaborateur du service des bâtiments de la ville de Berne, était chargé de mener à bien les travaux avec le groupe de projet. Des membres de la commission de surveillance siégeaient aussi au sein de la commission de construction. Cette organisation de projet a vu le jour dans le but d'essayer de bien intégrer les responsables du Musée historique de Berne dans le projet. Les représentants siégeant au sein des deux commissions auraient donc dû se contrôler eux-mêmes. Cette situation a porté préjudice à une délimitation claire des compétences et responsabilités. Le Musée historique de Berne rejette toutefois le reproche sous-jacent de violation des compétences par la commission de construction.

3.3 Révision du Contrôle des finances

Le Contrôle des finances du canton de Berne confirme dans son rapport du 30 juin 2010 que le contrôle spécial de l'inspection des finances de la ville et de la commune bourgeoise de Berne a été effectué correctement. Les constatations faites et les conclusions tirées étaient plausibles.

a) Renchérissement

Le Contrôle des finances souligne que le contrôle spécial n'a pas constaté le renchérissement effectif. L'hypothèse de renchérissement calculée de 7,458 pour cent semble plausible, bien qu'elle reste une hypothèse.

Avis du Conseil-exécutif. Comme les deux autres responsables de fondation, le canton renonce à déterminer après coup le renchérissement pour chaque poste. Le rapport entre la charge de travail et le gain en précision est disproportionné. L'hypothèse de renchérissement se rapproche suffisamment du renchérissement effectif pour décider de la participation aux coûts supplémentaires.

b) Analyse des coûts supplémentaires et des charges inférieures

La représentation des coûts supplémentaires et des charges inférieures par le contrôle spécial paraît plausible au Contrôle des finances. Celui-ci déplore toutefois l'absence de répartition en catégories telles que renchérissement effectif, facteurs inflexibles, souhaits ultérieurs, modifications de projet, etc., sans lesquelles un "traitement politique" du dépassement de coût s'avère difficile.

Il est vrai que jusqu'à la révision du Contrôle des finances, les coûts n'ont pas été évalués ni catégorisés systématiquement. Une liste des coûts supplémentaires et des charges inférieures, par catégorie, est maintenant annexée à la demande de juin 2011.

Les remarques figurant dans la liste des coûts supplémentaires et charges inférieures laissent à plusieurs égards penser que le devis initial présentait des lacunes. Il a ainsi fallu déboursier 428 000 francs pour des travaux de bétonnage (béton et béton armé) qui n'avaient pas été planifiés. Les travaux de régie ont été clairement sous-estimés (194 000 CHF) et la construction légère (construction préfabriquée) planifiée de façon imprécise (160 000 CHF). La protection contre les graffitis n'était pas prévue (47 000 CHF) et les émoluments de raccordement pour les hydrantes et l'eau d'extinction sous-estimés (69 000 CHF). Pour les conduites sanitaires supplémentaires (extension des canalisations, écoulement au sol supplémentaire et drainage secondaire de la façade), 100 000 francs ont dû être déboursés. Ces prestations supplémentaires gonflent également les honoraires et frais des planificateurs (total de 260 000 CHF pour l'architecte, l'ingénieur en bâtiment et l'ingénieur électricien).

Avis du Conseil-exécutif. Les responsables du projet n'avaient aucune marge de manœuvre pour ces postes. Les travaux étaient nécessaires et figuraient en fait dans l'étude du projet, mais n'étaient pas présentés de manière adéquate dans le devis.

La commission de construction a ordonné, pendant la phase de construction, des modifications de projet qui ont engendré des coûts de 513 000 francs. Le changement du mécanisme de commande de l'ascenseur a par exemple nécessité une dépense de 106 000 francs, la vidéosurveillance et les installations d'alarme un surcoût de 124 000 francs. Une conduite séparée pour l'alimentation électrique a été autorisée (36 000 CHF) et des points d'ancrage supplémentaires de la façade nord décidés (42 000 CHF). Les mesures autorisées en sus ont engendré des honoraires supplémentaires auprès des planificateurs de 69 000 francs. La commission de construction a simultanément décidé de procéder à des économies de 300 000 francs, notamment sur les revêtements de sol (74 000 CHF), le revêtement de plafond (20 000 CHF), les travaux de jardinage (10 000 CHF) et les œuvres d'art dans les espaces publics (100 000 CHF).

Avis du Conseil-exécutif. Dans l'ensemble, on a l'impression que la marge de manœuvre était également minime pour les modifications de projet. On a avant tout procédé à ces modifications pour faciliter le fonctionnement (vidéosurveillance, amélioration de l'aération, accessibilité des personnes handicapées). Les informations annexées à la demande du 14 juin 2011 paraissent suffisamment détaillées pour permettre de traiter la demande sur le plan politique.

c) Exposition Haller

Afin de pouvoir inaugurer l'exposition Haller dans le nouveau Kubus encore en 2008 à l'occasion du 300^e anniversaire d'Albrecht von Haller, il a fallu prendre des mesures en termes de construction s'élevant à 263 000 francs. Comme la salle d'exposition se trouvait à l'étape du gros œuvre, on a fait en sorte qu'elle soit provisoirement utilisable. Le Contrôle des finances exige que ces coûts soient imputés sur le compte d'exploitation du Musée historique de Berne.

Avis du Conseil-exécutif. Les travaux en question constituent clairement des mesures de construction telles que barrières provisoires et mesures de sécurité, sorties de secours, adaptation des installations du bâtiment et réparation en cas d'infiltration d'eau. Le service

de révision du Musée historique de Berne, T&R SA GümliGen, confirme dans la révision du décompte final que la répartition des coûts a été effectuée correctement et que ces coûts ne doivent donc pas être imputés sur le compte d'exploitation. Les coûts supplémentaires ont été engendrés pour pouvoir ouvrir à temps la salle d'exposition, car la construction avait pris du retard. Les coûts sont donc dus à la construction et doivent être mis à la charge du compte de construction. La ville de Berne confirme également dans sa lettre de mars 2010 qu'elle considère la répartition des coûts comme suffisante. Etant donné que les deux autres organismes responsables ont également accepté la répartition à charge du crédit de construction, le canton est d'accord avec cette façon de procéder.

d) Souhaits ultérieurs

La Contrôle des finances considère que les souhaits émis ultérieurement se montent à 725 000 francs, voire plus.

Avis du Conseil-exécutif. L'examen du décompte final donne l'impression que de tels souhaits n'ont pratiquement pas été réalisés. Le devis en partie inexact a grevé le calcul des coûts avec d'importants coûts supplémentaires qui n'étaient pas prévus. Il n'y avait donc pas, dès le début, de marge de manœuvre financière pour d'autres souhaits. Les souhaits supplémentaires effectivement réalisés ne constituent qu'une petite partie des coûts supplémentaires et ont été compensés avec les économies réalisées à raison de presque 60 pour cent (modifications de projet pour 513 000 CHF, économies pour 300 000 CHF).

e) Subventions de tiers

Le Contrôle des finances constate que la question de savoir si les subventions de tiers peuvent éventuellement être revues à la hausse est ouverte.

Le Musée historique de Berne a demandé non seulement à la Fondation Abegg, qui a fait un don de deux millions de francs, mais aussi à l'Office fédéral de la protection de la population, qui a octroyé une subvention de 540 000 francs pour la construction des abris pour les biens culturels, s'il était possible qu'ils revoient leur prestation à la hausse. Les deux organismes ont répondu par la négative. La subvention de l'Office fédéral de la protection de la population avait été estimée à 600 000 francs au stade de l'avant-projet. Sur la base des données par la suite plus détaillées, elle a été définitivement fixée à 540 000 francs. Revenir sur cette décision n'est pas possible. L'Office fédéral de la protection de la population a toutefois versé une subvention séparée en faveur de l'installation de l'abri pour les biens culturels (554 193 CHF).

Position du Conseil-exécutif. Bien qu'aucune demande formelle n'ait été déposée auprès des deux organismes concernés, il ne paraît pas opportun de le faire maintenant.

f) Répartition des coûts supplémentaires entre les responsables de la fondation

Le Contrôle des finances est d'avis que, d'un point de vue juridique, le canton n'est aucunement tenu de respecter de manière stricte la répartition en trois parts égales. Chacun des trois responsables de la fondation est libre dans ses décisions et peut apporter son soutien financier comme il l'entend, en excluant par exemple le renchérissement comme cela s'est passé.

Avis du Conseil-exécutif. La remarque du Contrôle des finances est certainement correcte sur le plan juridique. La discussion sur la prise en charge des coûts supplémentaires non couverts porte cependant moins sur l'argumentation juridique que sur une discussion

politique. Un refus ne serait pas compris des deux autres partenaires de la fondation, nécessiterait des explications détaillées et placerait le Musée historique de Berne face à de sérieux problèmes financiers. C'est pourquoi la Direction de la police et des affaires militaires, d'entente avec la Direction de l'instruction publique et en collaboration avec les deux autres responsables, a laissé entendre qu'elle présenterait la demande du musée à l'organe cantonal compétent sur le plan financier. La promesse sera soumise à condition que les deux autres partenaires versent leur part (cf. conditions de l'arrêté).

g) Besoins d'éclaircissements supplémentaires selon le chiffre 2 de la révision

Le Contrôle des finances demande s'il y a encore des créances fiscales requises au titre de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Le Musée historique de Berne affirme à ce sujet que la TVA a toujours été prise en compte dans le devis et le décompte de construction. Il décompte la TVA au fur et à mesure et dans les règles selon la procédure d'imposition forfaitaire. La révision du décompte de construction n'a pas fait apparaître de créance ouverte ni d'erreur s'agissant de la TVA.

Le Contrôle des finances exige que les surfaces spéciales soient retranchées des surfaces destinées à la collectivité et que la part des coûts soit déterminée afin de définir exactement le loyer des archives de la ville.

Avis du Conseil-exécutif. On peut répondre à cela que le loyer pour les locaux utilisés par les archives de la ville a entre-temps (2^e trimestre 2010) été réglé par contrat entre le Musée historique de Berne et le service des bâtiments de la ville de Berne. Le bail à loyer indique notamment les dimensions exactes des surfaces et le loyer correspondant par mètre carré. Le Conseil-exécutif s'est prononcé en mars 2010 sur les questions à ce sujet concernant le remboursement du rendement de l'investissement et en a informé les autres responsables. Il a décidé que les recettes du loyer du Musée historique de Berne devaient être remboursées aux responsables pour régler les coûts du capital. Les recettes annuelles du canton s'élèvent à 36 486 francs et doivent alimenter le Fonds de loterie. Pour 2009 et 2010, les versements concernés ont été effectués. Les chiffres modifiés sur la base du décompte final exigent, de l'avis du Conseil-exécutif, un nouvel examen du montant du loyer des archives de la ville, indépendamment de la présente affaire.

h) Conclusions selon le chiffre 4 de la révision

Par courrier du 5 novembre 2010, le Directeur de la police et des affaires militaires a prié le Musée historique de Berne de répondre aux questions figurant au point C 4 de la révision du Contrôle des finances du canton.

- 1. Le maître d'ouvrage et les responsables du projet avaient-ils connaissance de la condition selon laquelle le montant promis du Fonds de loterie – 7 156 517 francs – constituait un montant maximal et que les coûts supplémentaires encourus pour des dépenses non prévisibles, des modifications de projet ou pour raison de renchérissement ne pouvaient pas être pris en compte?*

Réponse du Musée historique de Berne. Les conditions fixées dans l'arrêté du Grand Conseil étaient connues du maître d'ouvrage dès notification de la teneur de l'arrêté par lettre adressée le 22 juillet 2005 par la Direction de la police et des affaires militaires, Fonds et autorisations. Dans le rapport accompagnant l'arrêté, cette restriction substantielle et inhabituelle lors de projets de construction n'était cependant pas mentionnée.

Dans la commission de construction, la condition en question n'a fait l'objet de discussions qu'après une année environ. La commission de construction a considéré que le renchérissement pouvait être absorbé dans le crédit, ce que sont venus confirmer les succès initiaux. Après les premières prévisions relatives aux coûts, qui affichaient des dépassements, la commission de construction a réaffirmé son objectif consistant à les compenser en procédant à d'autres économies.

Ce n'est qu'au deuxième semestre de 2008 qu'il est apparu clairement que le projet de construction ne pourrait pas aboutir sous la forme prévue sans moyens financiers supplémentaires. La commission de construction a chargé les architectes d'identifier immédiatement les autres économies possibles et en a informé la commission de surveillance. Celle-ci a alors décidé notamment d'informer les responsables sans attendre et de demander un crédit supplémentaire sur la base de chiffres ayant fait l'objet d'une vérification. Ensuite, la direction du musée de l'époque a déposé en date du 27 février 2009 la demande de compensation du renchérissement.

Avis du Conseil-exécutif. Les responsables du projet du Musée historique de Berne ont à l'époque été invités à la séance plénière de la Commission des finances qui s'est déroulée le 20 janvier 2005. Le rapport et les autres documents leur ont été remis au plus tard à ce moment-là. Il est impossible d'expliquer après-coup pour quelle raison le fait que la réserve a été fixée inhabituellement bas malgré l'exclusion du renchérissement n'a pas été discuté plus avant.

2. *Qui est responsable de quels coûts supplémentaires (la gestion du crédit et le contrôle des coûts ressortissent à la commission de construction, les changements de projets à la commission de surveillance)?*

Réponse du Musée historique de Berne. La répartition des responsabilités figure par écrit dans l'organisation du projet du 12 mars 2005. La parenthèse dans la question du Contrôle des finances ne correspond pas à ces responsabilités. Le chef de projet devait respecter le crédit (contrôle des coûts). La commission de surveillance avait largement délégué la responsabilité et les compétences concernant le projet de construction à la commission de construction, qui était en particulier compétente pour les changements de projet. La commission de surveillance était compétente pour l'utilisation de la réserve; en juillet 2008, elle a décidé de s'en servir pour les dépassements de coûts.

Selon le Musée historique de Berne, les compétences fixées ont été respectées; il ne discerne aucune violation à ce sujet. La réglementation des compétences était toutefois peut-être incomplète, en ce sens qu'il manquait une réglementation pour la compétence de décision concernant les coûts supplémentaires. Cela s'explique par le fait qu'il y avait une volonté ferme de respecter les limites prévues en termes de coûts.

Avis du Conseil-exécutif. Le Conseil-exécutif prend note de la réponse du Musée historique de Berne.

3. *Quelles mesures le Musée historique de Berne a-t-il engagées sur la base du rapport d'examen de l'inspection des finances de la ville de Berne (recommandation sur l'évaluation de l'exécution du projet)? A qui revient la responsabilité?*

Réponse du Musée historique de Berne. Une fois le contrôle spécial disponible, le Musée historique de Berne a éclairci divers points soulevés ainsi que leurs causes et les a présentés aux responsables. Les architectes avaient fixé dans le devis une exactitude des

coûts élevée de six pour cent, qu'il faut interpréter comme grandeur corrigée de l'inflation selon les normes de l'industrie de la construction. Elle a été prise en compte comme réserve dans le devis. Les coûts supplémentaires dépassant ce cadre qui n'étaient pas dus au renchérissement se montent à quelque 230 000 francs, soit 0,9 pour cent. Il est ainsi possible de chiffrer le véritable écart de coûts (réserve plus coûts supplémentaires corrigés de l'inflation) à 6,9 pour cent, c'est-à-dire une valeur extraordinairement basse qui n'autorise pas un recours contre les architectes et les planificateurs. Le fait que l'un des bailleurs de fonds ait exclu le renchérissement ne peut pas leur être reproché.

La responsabilité ne revient à personne en particulier. Le dépassement des coûts est le résultat de la combinaison d'une situation préalable difficile et inhabituelle, de retards imprévus et de difficultés dans la mise en œuvre, de mauvaises estimations de la part des planificateurs et des architectes ainsi que le fait que tout le monde a sous-estimé au début les effets du renchérissement. Aucune violation des compétences ou du devoir de diligence ni même dol ou négligence n'ont été constatés.

Avis du Conseil-exécutif. Le Conseil-exécutif considère que la réponse du Musée historique de Berne est satisfaisante.

4. *La prise en charge des coûts supplémentaires affichés par le Musée historique de Berne par de futures subventions cantonales (crédits d'exploitation) est-elle admissible?*

Réponse du Musée historique de Berne. La situation financière du Musée historique de Berne ne permet pas de financer les coûts supplémentaires par le biais du compte courant. Par le passé, on a négligé l'entretien de l'ancien bâtiment ainsi que certains travaux de conservation et de restauration afin de disposer des moyens nécessaires pour les expositions. La nouvelle direction a entre-temps procédé à des mesures d'économie ainsi qu'à des restrictions pour libérer à nouveau les moyens indispensables au maintien des infrastructures. Le financement des coûts supplémentaires par le compte courant se ferait obligatoirement au détriment de l'entretien.

Avis du Conseil-exécutif. Le Conseil-exécutif considère que la réponse du Musée historique de Berne est satisfaisante et renonce à une prise en charge des coûts supplémentaires par de futures subventions cantonales. Cette position est également juste en termes de systématique. L'extension Kubus a été soutenue par des recettes de loterie, raison pour laquelle les coûts supplémentaires non couverts doivent maintenant être financés par les mêmes moyens.

5. *Le Musée historique de Berne a-t-il développé des scénarios destinés à absorber par ses propres moyens les coûts supplémentaires qui s'accumulent ou une partie d'entre eux (sponsors, recherche de fonds, etc.)? De telles mesures sont-elles prévues?*

Réponse du Musée historique de Berne. Le montant de deux millions de la Fondation Abegg a permis de créditer le compte de construction d'une subvention privée substantielle. Les possibilités d'obtenir des subventions de la Confédération pour des constructions ont également été épuisées.

Comme le crédit de construction ne comprenait aucun coût pour l'équipement, tout l'équipement de l'extension – s'il ne pouvait être couvert par l'inventaire disponible – a été obtenu sans recourir au crédit de construction. Le million et demi de francs nécessaire a été

fourni par la Confédération (553 000 CHF) et par des privés (372 000 CHF), et 585 000 francs par le compte courant du Musée historique de Berne.

Il est difficile d'obtenir des financements complémentaires privés pour des projets principalement financés par les pouvoirs publics: il est pratiquement impossible d'attirer les sponsors, sous forme de possibilités de participation ou de plate-forme de présentation axée sur le public. Dans ces circonstances, les subventions de tiers à hauteur de 4,05 millions de francs ou 13,7 pour cent du coût total (construction et équipement ensemble) constituent une part respectable.

Avis du Conseil-exécutif. Le Conseil-exécutif considère que la réponse du Musée historique de Berne est satisfaisante.

6. *Est-ce que le profil d'exigence spécifique est rempli pour les membres du conseil de fondation du Musée historique de Berne (commission de surveillance) et est-ce que le concept de surveillance pour le Musée historique de Berne du 28 octobre 2009 est respecté?*

Les responsables actuels du Musée historique de Berne ne connaissent aucun document intitulé de la sorte.

Avis du Conseil-exécutif. Le Conseil-exécutif a établi un profil RCE (relations entre le canton et ses entreprises publiques et semi-publiques) détaillé concernant les aptitudes, les connaissances et les expériences que les personnes doivent posséder pour pouvoir représenter le canton au sein de conseils de fondation et d'autres organismes similaires, qu'elles soient employées ou non dans l'administration cantonale. Les représentants cantonaux au sein du conseil de fondation doivent eux aussi respecter ce profil.

3.4 Evaluation de l'affaire par le Conseil-exécutif

Plusieurs services ont traité minutieusement le dépassement des coûts concernant le Kubus. L'inspection des finances de la ville et de la commune bourgeoise de Berne a effectué un contrôle spécial et d'autres questions ont été examinées en détail dans la correspondance importante qui a suivi entre le Musée historique de Berne et les responsables. Le Contrôle de finances du canton a soumis le contrôle spécial à une révision, qui a une fois de plus soulevé de nouvelles questions auxquelles le musée a répondu de manière détaillée.

Une comparaison entre la demande de prise en charge des coûts supplémentaires du 27 février 2009 et de celle du 10 juin 2011 montre de nets changements. Le Musée historique de Berne a tout simplement essayé dans sa première demande de mettre les responsables devant le fait accompli; un examen détaillé a relevé qu'il n'y avait aucun motif pour agir de la sorte. Les responsables ont alors entamé le processus de contrôle et d'examen décrit, lequel a relevé divers dysfonctionnements et erreurs. Le musée s'est finalement montré disposé à reconnaître certaines erreurs.

Le Musée historique de Berne reconnaît que la surveillance de l'évolution des coûts n'a pas fait l'objet d'une attention suffisante. Comme base de départ, le devis était en partie incomplet et trop imprécisément calculé. L'évolution des coûts n'a été mise à l'ordre du jour régulièrement au sein des commissions que tardivement et les rapports semestriels de coûts étaient trop superficiels. L'explosion des coûts entre octobre 2008 (coûts supplémentaires: 900 000 CHF) et février 2009 (coûts supplémentaires: 2 663 000 CHF) est également due à cette circonstance. Les responsables du projet n'ont pas porté, ou l'ont fait trop tard, l'attention nécessaire à la condition figurant dans l'arrêté de subventionnement du canton,

selon laquelle tous les coûts supplémentaires, notamment ceux dus au renchérissement, étaient exclus. Pour un projet de cette envergure, il aurait été indiqué de charger une instance indépendante de la direction du projet de procéder à un contrôle (financier). Une délimitation claire des tâches faisait en outre défaut entre la commission de construction et la commission de surveillance, et l'ensemble du système du musée montrait des signes de surcharge (construction de l'extension en même temps qu'expositions importantes). Les nouveaux responsables du Musée historique de Berne sont conscients de ces points. La planification des activités des prochaines années est marquée par des mesures d'économie et d'autres restrictions, et l'accent est mis sur l'entretien. Pour le canton (ainsi que la ville), il importera de tirer la leçon des erreurs commises pour la rénovation à venir du théâtre municipal. Tout nouveau projet d'envergure devra respecter la séparation des pouvoirs, répartir les compétences avec précision et veiller à une composition distincte des différents organes.

Il faut également mentionner qu'il est vraiment extraordinaire d'exclure le renchérissement d'un crédit de construction. Avec le report du début des travaux et la complexité du projet, il était pratiquement impossible de terminer la construction sans dépasser le plafond fixé. Rétrospectivement, on peut dire que la construction aurait dû être annulée dans ces conditions. En définitive, les coûts supplémentaires effectifs atteignent 229 246 francs, compte tenu du renchérissement supposé de 7,458 pour cent, soit un écart de 0,89 pour cent. Cet écart en réalité minime doit être comparé aux erreurs et dysfonctionnement décelés. Vu la situation de départ difficile et tous les problèmes survenus durant les travaux, un écart corrigé de l'inflation de moins d'un pour cent doit être considéré comme très positif.

Le Conseil-exécutif recommande donc au Grand Conseil d'approuver l'arrêté. Malgré cette recommandation, il est clair pour le Conseil-exécutif que l'option choisie constitue une exception ne créant pas de précédent pour des affaires semblables à l'avenir.

4 Conséquence d'un rejet

La ville de Berne a, dans sa lettre du 23 mars 2010, accepté la part corrigée de l'inflation des coûts supplémentaires sur la base de l'hypothèse de renchérissement, soit 1 722 194 francs, et déjà versé sa part pour permettre au Musée historique de Berne de disposer de liquidités, soit 574 000 francs. La commune bourgeoise a entre-temps versé au musée 200 000 francs de plus que prévu dans les décisions de subvention initiales. Cela s'est avéré possible, car les coûts supplémentaires dus au renchérissement étaient dès le début prévus dans les décisions de subvention et valent comme dépenses liées pouvant être autorisées par les organes d'exécution compétents. Pour couvrir les coûts supplémentaires effectifs, sous déduction du renchérissement, la ville a toutefois besoin d'un arrêté du conseil de ville susceptible de référendum. Le petit conseil de bourgeoisie de la commune bourgeoise de Berne a définitivement approuvé le 11 juillet 2011 le crédit supplémentaire pour le Kubus, à la condition que la ville et le canton participent aussi conformément à l'aperçu des coûts du Musée historique de Berne du 8 juin 2011.

Si le canton n'est pas disposé à prendre en charge sa part des coûts supplémentaires, soit un tiers, le risque existe que les deux autres partenaires fassent de même pour les montants qu'ils n'ont pas encore versés. Dans ce cas, le Musée historique de Berne devrait compenser la part encore non réglée des coûts supplémentaires par le biais du compte courant (1 360 995 CHF). Le musée estime qu'on ne peut pas exiger cela et avance comme argument qu'il constitue une fondation sans capital. Par le passé, l'entretien de l'ancien bâtiment et les mesures de conservation et de restauration ont été négligés au profit des

expositions. La nouvelle direction a procédé à des mesures d'économie ainsi qu'à des restrictions afin de libérer les ressources nécessaires au maintien des infrastructures. La prise en charge des coûts supplémentaires pour le Kubus réduirait de nouveau en partie à néant ces efforts et la perte de matière continuerait. Si l'évolution ne peut pas être enrayée, une situation similaire à celle du théâtre municipal – énorme entretien nécessaire accumulé rendant indispensable une rénovation longue et coûteuse – ne pourrait être exclue.

5 Coûts (en CHF)

Coût total		27 972 995
Coûts de construction effectifs selon décompte final du 7 avril 2011	108.26%	27 972 995
Devis du 30 juillet 2004	100.00%	25 838 000
Dépassement des coûts (sans renchérissement)	8.26%	2 134 995
Dépassement des coûts (avec renchérissement)	0.89%	229 246
Coûts de construction non couverts	100.00%	2 194 995
Hypothèse de renchérissement (7.458% du devis)	78.46%	1 722 194
Renchérissement avéré (entrepreneurs)	8.36%	183 555
Coûts supplémentaires effectifs (différence entre devis et décompte final, corrigée de l'inflation)	10.44%	229 246
Perte de recettes (Office fédéral de la protection de la population)	2.73%	60 000
Part du canton aux coûts de construction non couverts	1/3 de 2 194 995	731 665

Financement	100.00%	27 972 995
Fondation Abegg	7.15%	2 000 000
Office fédéral de la protection de la population	1.93%	540 000
Ville de Berne	30.31%	8 477 665
Commune bourgeoise de Berne	30.31%	8 477 665
Canton de Berne	30.31%	8 477 665
Subvention cantonale	100.00%	8 477 665
Subvention aux coûts d'étude du projet (ACE 1633 du 11.06.2003)	6.95%	589 480
Subvention à la construction (ACE 3965 du 22.12.2004, approuvé par le Grand Conseil le 22.02.2005)	84.42%	7 156 517
Part du canton aux coûts de construction non couverts	8.63%	731 665

5.1 Coûts induits pour le canton

L'affaire n'entraîne aucun coût induit pour le canton.

5.2 Répercussions sur le personnel du canton

Aucune.

5.3 Compétences

Le projet d'arrêté est soumis, en raison de la suppression d'une condition définie dans le premier arrêté de subventionnement et du principe d'addition des dépenses, à la compétence financière du Grand Conseil. Une décision positive du Grand Conseil est en outre soumise au référendum facultatif.

5.4 Situation financière du Fonds de loterie

Nouveaux engagements par le biais du présent arrêt (en CHF)	731 665
Avoir net du Fonds de loterie après adoption de l'arrêté (en CHF)	74 761 810

6 Répercussions pour l'économie

Aucune.

7 Répercussions pour les communes

Aucune.

8 Proposition

Au vu des explications qui précèdent, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver l'arrêté.

Berne, le 22 août 2011

LE DIRECTEUR DE LA POLICE
ET DES AFFAIRES MILITAIRES

Hans-Jürg Käser
Conseiller d'Etat